



青律

第二季度
第四期

康养文旅期刊

主办单位：青岛市律师协会

协办单位：青岛市律师协会法律顾问专业委员会

承办单位：上海段和段（青岛）律师事务所





青岛市律师协会副会长

赵纯永

青岛市律师协会监事会副监事长

周 鹏

青岛市律师协会法律顾问专业委员会

主任：张东霞

副主任：

孙文祎 王振霖 张昌禄 孙聪 王振军

秘书长：常靖宜

委员：

丁月英 丁汝娜 丁晨淞 于 霞 王云龙

王 文 王 晨 王 瑜 王 蕾 井豫琼

史 磊 代 晓 冯 飞 宁春竹 吕世萍

朱孟科 刘世颖 刘 青 孙丙庆 孙雪红

孙 静 纪颖颖 李文艳 李珊珊 杨亚男

杨丽娜 吴俊洁 宋雨洁 张丽丽 张启鹏

张 堃 苗 佳 苟颖超 金京平 赵 闯

赵林宝 赵春林 耿方美 徐纬坤 唐 艳

唐 潮 黄 晨 崔海涛 董丕征 蒲丽丽

窦泽成

前言

山海有韵，岁物丰成。当“健康中国”的宏伟蓝图与人民群众对美好生活的深切向往交汇于黄海之滨，青岛，这座禀赋卓然的海洋名城，正以战略远见擘画“山海康养名城、活力健康湾区”的崭新篇章。这不仅是将得天独厚的“山、海、泉、林、湾”生态资源转化为全域、全龄、全季的康养旅居发展优势，更是城市回应时代命题、推动高质量发展的重要实践。

产业的勃兴，永远与规则的演进同频共振。从《青岛市加快推进康养旅居产业高质量发展三年行动方案（2025—2027年）》所描绘的“核心引领、全域拓展”蓝图，到具体政策在土地、金融、医保等关键要素上的创新赋能，一场深刻而系统的产业变革正在发生。康养与文旅的深度融合，催生出“医、养、游、居、娱”交织的丰富场景，也必然带来权利义务关系的新构架、风险管理的新课题。无论是温泉酒店的安全保障责任，还是旅居合同履行中的情势变更，抑或是新兴业态的数据合规与权益平衡，每一项都呼唤清晰的法律规则与专业的治理智慧。

为精准对接青岛康养文旅产业的发展需求，助力行业在规范有序的轨道上行稳致远，青岛市律师协会主办、青岛市律师协会法律顾问专业委员会协办，由上海段和段（青岛）

律师事务所承办此《青律·康养文旅期刊》。本刊旨在打造一个兼具前瞻视野与实务价值的行业法律智库平台。我们将每月聚焦产业前沿，深度解读政策逻辑，梳理研判法律风险，剖析典型争议案例，致力于为青岛的法律同仁、行业决策者与市场参与者，提供及时、锐利、务实的专业参考。

我们深信，法治是最好的营商环境，也是最稳固的发展基石。让我们以专业的法律智慧服务于青岛的发展战略，以规则的确定性应对市场的不确定性，共同守望与助力这片热土，成就其作为国际知名滨海康养旅居目的地的璀璨未来。

青岛市律师协会法律顾问专业委员会

2026 年 1 月

目录

前言	1
第一部分：政策法规速递	1
一、国务院印发《关于推进服务业扩能提质的意见》	1
二、国务院办公厅印发《关于加快建设分级诊疗体系的若干措施》	3
三、中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于持续推进城市更新行动的意见》	6
四、国务院印发《城市更新“十五五”规划》	7
五、最高人民法院发布《关于审理侵害知识产权民事纠纷案件适用法律适用惩罚性赔偿的解释》	10
六、人社部、国家卫生健康委、应急部等 5 部门联合出台《超龄劳动者基本权益保障暂行规定》	12
七、国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会发布《旅游规划通则》	15
八、青岛市人民代表大会常务委员会公布《青岛市旅游条例》	18
第二部分：青岛动态	22
一、人民银行青岛市分行等 9 部门印发文件推动养老金融助力青岛“中国康湾”建设	22
二、曾赞荣调研康养产业发展情况并召开工作推进会任刚出	

席会议	23
三、青岛市政府召开推进全市康养产业高质量发展工作调度会	25
四、《中国社会报》刊登：绘就山海间的康养旅居新图景	26
五、山海之间的康养新叙事——青岛西海岸新区以体验经济打造健康消费新路径	30
六、青岛市康养领域具身智能机器人暨智能康复类产品训练验证中心二次招募公告	31
第三部分：典型案例	33
一、文化和旅游部公布旅游市场强制消费问题典型案例（2026 年第二批）	33
二、青岛市文化和旅游局公布 2026 年第一批旅游市场处罚案例	38
三、青岛市文化和旅游局公布 2026 年第二批旅游市场处罚案例	41
声明	46

第一部分：政策法规速递

一、国务院印发《关于推进服务业扩能提质的意见》

（一）链接

http://www.gov.cn/zhengce/content/202604/content_7066483.htm

（二）官方解读

国务院印发的《关于推进服务业扩能提质的意见》对外发布，围绕全链条补强生产性服务业薄弱环节、提升生活性服务业重点领域发展能级等方面作出部署。

服务业是国民经济的重要组成部分，服务业发展水平是衡量一个国家经济发展程度的重要标志。

今年一季度，我国服务业增加值占国内生产总值比重为61.7%，比上年同期提高0.4个百分点；对经济增长的贡献率为63.2%，比上年同期提高4.0个百分点。“十五五”规划纲要明确提出“实施服务业扩能提质行动”。

“十五五”开局起步，如何推进服务业扩能提质？

意见明确了总体思路：坚持有效市场和有为政府相结合，坚持扩能和提质并举、发展和监管统筹，突出需求牵引、改革攻坚、科技赋能、开放合作，统筹做优增量和盘活存量，深入实施服务业扩能提质行动，破除制约服务业发展的体制机制障碍，推进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，

促进生活性服务业高品质多样化便利化发展，为加快建设现代化产业体系提供有力支撑。

在发展目标方面，意见指出，到 2030 年，服务业总规模迈上 100 万亿元台阶，质量更高、结构更优、品质更佳、活力更足的发展格局基本形成，培育更多“中国服务”品牌，服务业全球竞争力、影响力明显增强，人民群众获得感持续提升。

具体来看，意见部署了哪些务实举措？

生产性服务业赋能千行百业。新一轮科技革命浪潮正在重塑生产制造方式，对生产性服务业的专业性提出更高要求。

意见就全链条补强生产性服务业薄弱环节作出针对性部署，明确强化科技服务支撑作用，增强现代物流综合竞争力，加快软件和信息服务创新发展，增强供应链金融专业服务能力，积极发展节能环保服务，做强做优商务服务。

生活性服务业关乎千家万户，是居民服务的主要供给者。

意见就提升生活性服务业重点领域发展能级作出具体安排，明确增加居民服务优质供给，提高养老托育服务适配水平，增强健康服务专业化能力，创新文旅体服务模式。

意见明确，要完善支持服务业扩能提质的政策体系，深化改革创新，丰富财政金融政策工具，提升基础设施支撑保障能力，扩大服务业优质经营主体，加强人才建设，强化安全监管。

“推进服务业扩能提质，关系到扩大内需战略的有效实施，关系到经济社会高质量发展大局。”商务部研究院研究员庞超然表示，意见系列部署立足当前、着眼长远，注重锻长板与补短板相结合，旨在持续推动服务业做大总量、做优质量、做强能级，为进一步提升服务业发展质效指明了前进方向。

国家统计局服务业调查中心主任彭永涛表示，要深入实施服务业扩能提质行动，持续扩大有效供给，充分激发经营主体活力，不断培育服务业新增长点，促进经济循环各环节畅通衔接，更好满足市场和居民个性化、多样化、高品质需求，努力开创服务业高质量发展新局面。

二、国务院办公厅印发《关于加快建设分级诊疗体系的若干措施》

（一）链接

https://www.gov.cn/zhengce/content/202604/content_7065030.htm

（二）官方解读

《意见》强调，健全完善养老机构安全管理机制，压紧压实各方责任，全面排查、分类整治、强基固本，及时消除各类安全风险隐患。到 2026 年底，深入排查整治养老机构存量安全风险隐患，推动安全风险隐患动态清零。到 2027

年底，因地制宜加强人防、物防、技防，养老机构本质安全水平明显提升。到 2028 年底，养老机构安全管理长效机制进一步巩固完善，安全形势持续稳定向好。

在深入排查整治安全风险隐患方面，《意见》要求，建立常态化联合检查机制，各地民政、住房城乡建设、应急管理、市场监管、消防救援等部门要按照职责分工，协同推进养老机构安全风险隐患排查整治工作，联合制定检查事项

“一张表”，实现“一表通查”，最大限度减少检查频次。县级各有关部门按规定每年至少对辖区内养老机构开展 1 次联合检查。加强安全风险隐患分级管理和分类整治，各地民政部门要会同有关部门“一院一策”研究制定整治方案、开展分类整治。推动重点设施设备更新改造，督促指导养老机构全面清理整治违规使用易燃可燃夹芯彩钢板、消防设施停用失效、老年人居室使用非不燃性实体墙分隔等问题。推动养老机构配置智能烟感、一键报警等装置，加强必要的应急通信托底装备配备和升级更新。

在进一步压实主体责任方面，《意见》明确，全面压实负责人责任，督促养老机构主要负责人履行应急管理、消防安全等第一责任人责任，健全养老机构全员安全责任体系。设立安全员岗位，负责参与制定安全管理规章制度和突发事件应急预案，督促指导从业人员严格落实各项安全管理规定等。强化“日巡查、月检查”制度，组织专人每日巡查、每

月检查安全管理状况。鼓励入住老年人及其家属等积极参与安全管理，及时发现和报告安全风险隐患。提高应对突发事件能力，督促养老机构结合实际制定针对性、操作性强的突发事件应急预案，重点明确失能老年人转移疏散路线、方式等，督促养老机构每半年至少开展1次实战性应急演练。强化从业人员安全教育培训，加强从业人员常态化、标准化安全知识培训和警示教育。

在全面压实监管责任方面，《意见》强调，加强行业管理，各地民政部门要按照职责细化明确养老机构安全管理责任清单、任务清单，加强养老机构运营安全监管。强化综合监管，各地各有关部门要强化责任落实，健全完善事前防范、事中控制、事后监督和纠正的全过程全链条监管机制。建立健全常态化协同联动机制，增强综合监管合力。健全完善养老机构安全事故、重大安全风险隐患责任倒查机制。完善准入和退出机制，强化新开办养老机构建筑、消防等安全条件审查，形成优胜劣汰的良性发展格局。强化属地管理责任，指导新建养老机构在选址时充分考虑安全风险隐患，优先将养老机构纳入转移安置和救援范围。加强安全管理队伍建设，培养一支既懂养老又懂安全的养老机构安全检查干部队伍。

在着力加大要素保障力度方面，《意见》要求，加快完善法律法规和政策制度，推动健全养老服务法律法规和政策制度体系，加强养老机构准入、运营、退出全链条管理。聚

焦安全突出问题，因地制宜加强养老机构安全管理法治化建设。强化标准规范约束，出台养老机构重大事故隐患判定标准、养老机构基本规范等强制性国家标准，科学确定建筑消防、防震等标准。夯实基层安全管理基础，统筹健全覆盖城乡的三级养老服务网络和提升养老机构安全管理水平。切实保障安全投入，健全落实养老机构安全管理资金保障机制，统筹现有资金渠道，对属于政府投入责任的事项提供必要资金支持。推动养老机构改造提升、安全设施设备提档升级。压实养老机构安全管理责任，督促养老机构加强安全管理投入。

三、中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于持续推进城市更新行动的意见》

（一）链接

https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_12066/202505/content_7025479.html

（二）官方解读

近年来，住房城乡建设部深入贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神，指导各地扎实推进城镇老旧小区改造，在全国 106 个社区开展完整社区建设试点，着力补齐小区、社区设施建设和服务的短板。2019—2024 年，全国累计开工改造老旧小区 28 万个，惠及了居民 4800 万户、超过了 1.2 亿

人，共改造提升各类老化管线 36 万公里，增设停车位 387 万个，建设养老、托育等各类社区服务设施 7.8 万个。各地聚焦群众急难愁盼问题，大力推进居住建筑的节能改造，累计实施改造 4.46 亿平方米；各地还积极推进既有住宅加装电梯，并作为一项民生实事工程来抓好落实，让行动不便、上下楼困难的老人，现在可以很方便地下楼晒晒太阳、和老街坊聊聊天，这也有利于老人的身心健康，受到了大家的欢迎。

《意见》将推进城镇老旧小区整治改造、开展完整社区建设作为持续推进城市更新行动的重要任务。下一步，住房城乡建设部将指导地方切实抓好组织实施。一方面，在完成“十四五”城镇老旧小区改造任务的基础上，继续深入推进这项工作，重点做好小区内老化管线改造，消除安全隐患。开展建筑物屋面、外墙、楼梯等公共部位维修，小区环境及配套设施改造建设、小区内建筑节能改造，支持有条件的楼栋加装电梯，改善群众居住条件和生活环境。另一方面，持续开展完整社区建设，因地制宜配建和完善社区养老、托育等“一老一小”公共服务设施以及停车、充电等市政配套设施，让人民群众生活得更方便、更舒心、更美好。

四、国务院印发《城市更新“十五五”规划》

（一）链接

https://www.gov.cn/zhengce/content/202605/content_7070539.

（二）官方解读

中央广播电视总台央视记者问：城市更新与老百姓的生活是息息相关的，大家都很关心“好房子”建设、老旧小区改造，包括老旧街区改造这些项目的实施，会给我们带来哪些变化，我想问的是，未来五年将会采取哪些措施，提高居民的居住和生活品质？谢谢。

住房和城乡建设部副部长秦海翔答：城市的核心是人，做好城市更新工作，根本目的就是让人民群众生活得更方便、更舒心、更美好。《城市更新“十五五”规划》从建设好房子、好小区、好社区、好城区四个方面，对提高居民居住和生活品质作出了部署。

在“好房子”建设方面，重点是实施房屋品质提升工程，建设改造安全舒适绿色智慧的“好房子”。一方面，提高新建房屋品质，全链条提升住房标准、设计、材料、建造和运维水平，落实《住宅项目规范》，优化住房设计，完善户型功能。另一方面，抓好老旧房屋更新改造，鼓励居民对住房进行装修和改造，推广装配式装修和适老化、无障碍改造，支持老旧住房的自主更新。同时，还部署一批提升住房品质的科技项目，突破一批关键技术，以科技赋能“好房子”建设。

在好小区方面，实施城镇老旧小区改造工程，“十五五”

期间将新开工改造城镇老旧小区 11.5 万个。在小区的设施上，要改造提升燃气、供水、热力、道路等配套基础设施，支持具备条件的楼栋加装电梯。在环境上，推进公共空间和配套设施改造，改善群众的居住条件。在小区的管理上，要结合改造同步完善小区的长效管理机制，鼓励引入物业服务，发动居民参与小区的管理，共同维护老旧小区改造的成果。

在好社区方面，重点是实施完整社区建设扩面提质增效工程，对 5000 个社区进行建设改造，完善社区的养老、托育等公共服务设施，因地制宜增加一些公共活动场地和公共绿地，推进社区服务智能化，不断满足人民群众对美好生活的需要。另外，还将实施 1500 个老旧街区厂区改造提升，推动功能转换、业态升级、活力提升，补齐基础设施、公共服务等方面短板，提升公共空间的品质，为广大市民创造更好的生活环境。

在好城区方面，重点是提升城市公共服务品质、加快完善城市综合交通体系。一方面，充分利用存量资源，补齐公共服务设施短板，根据人口结构和社会需求的变化，加大养老、托育、文化、体育等设施的建设改造力度。另一方面，优化路网结构，提升通行效率，补齐停车设施的短板，让大家出行更方便、生活更舒适。

未来五年，各地按照《规划》的部署要求，系统推进“四好”建设，解决好群众身边的一桩桩关键小事，办成一件件

惠及民生的实事，让城市更新的成果更多更好地惠及人民群众，不断增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

五、最高人民法院发布《关于审理侵害知识产权民事纠纷案件适用法律适用惩罚性赔偿的解释》

（一）链接

<https://www.court.gov.cn/fabu/xiangqing/497911.html>

（二）官方解读

最高人民法院发布《最高人民法院关于审理侵害知识产权民事纠纷案件适用法律适用惩罚性赔偿的解释》（法释〔2026〕7号）。《解释》已经最高人民法院审判委员会第1972次会议通过，自2026年5月1日起施行。

为充分发挥惩罚性赔偿制度的重要作用，不断总结《最高人民法院关于审理侵害知识产权民事案件适用惩罚性赔偿的解释》（法释〔2021〕4号）施行以来的新情况新问题，进一步完善知识产权领域惩罚性赔偿适用规则，最高人民法院经深入调查研究，广泛征求意见和反复论证，研究起草了《解释》。

《解释》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，坚持依法严惩严重侵害知识产权行为，针对知识产权司法实践中适用惩罚性赔偿的重点难点问题，

题，进一步细化完善法律适用标准，增强惩罚性赔偿司法适用的可操作性，统一案件裁判尺度，为当事人提供明确诉讼指引，为市场提供明确的行为预期，确保知识产权惩罚性赔偿制度的运用效果。

一是进一步细化“故意”和“情节严重”的认定情形。增加了“与原告达成和解并同意停止侵权行为后，再次实施相同或者类似侵权行为的”等可以认定被告具有侵害知识产权故意的情形，进一步明确了“以侵害知识产权为业”的内涵，依法细化严重侵害知识产权行为的认定规则。

二是进一步明确了基数的计算方法。明确以被告的违法所得或者侵权获利作为惩罚性赔偿计算基数的，可以参照营业利润确定；被告以侵害知识产权为业的，可以参照销售利润计算；利润率无法确定的，可以参照统计部门、行业协会等公布的同时期、同行业的平均利润率或者权利人的利润率计算。明确法定赔偿额不能作为惩罚性赔偿的计算基数。这些规定有助于解决实践中“基数确定难”的问题。

三是完善了倍数的确定方法。根据过罚相当原则，明确因同一侵权行为已经被处以罚款或者罚金且执行完毕的，人民法院在确定惩罚性赔偿的倍数时应予考虑，不以当事人提出请求为前提。

各级人民法院要深入贯彻党中央关于惩罚性赔偿的决策部署，严格依法适用知识产权惩罚性赔偿制度，依法严惩

严重侵害知识产权行为，让侵权者付出沉重代价，积极营造激励和保障创新的法治环境，促推高质量发展。

六、人社部、国家卫生健康委、应急部等 5 部门联合出台《超龄劳动者基本权益保障暂行规定》

（一）链接

<https://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/gzk/gz/202605/t20260525576849.html>

（二）官方解读

日前，人社部会同国家卫生健康委、应急部、税务总局、国家医保局等 5 部门联合出台了《超龄劳动者基本权益保障暂行规定》（以下简称《暂行规定》）。人力资源社会保障部劳动关系司负责同志就相关问题回答了记者提问。

问：制定《暂行规定》的背景是什么？

答：当前，我国超过法定退休年龄仍在就业的劳动者众多，劳动权益面临法律保障不足的问题。为落实延退改革决定保障超龄劳动者基本权益的要求，经深入调查研究、充分论证评估和广泛征求意见，我部会同国家卫生健康委、应急部、税务总局、国家医保局制定了《暂行规定》。《暂行规定》的出台，填补了现行劳动法律制度的短板，旨在明确用人单位与超龄劳动者的权利和义务，保障超过法定退休年龄劳动者的合法权益。

问：《暂行规定》的适用范围是什么？

答：中华人民共和国境内的用人单位招用超过法定退休年龄的劳动者，超龄劳动者受用人单位的劳动管理，从事用人单位安排的有报酬的劳动，适用《暂行规定》。符合规定已提前退休的劳动者退休后被用人单位招用的，也属于《暂行规定》的适用范围。

需要说明的是，按国家有关规定弹性延迟退休的劳动者，在弹性延迟退休期间，根据其所在单位性质，分别适用劳动合同法、《事业单位人事管理条例》等法律法规。

问：《暂行规定》对超龄劳动者的哪些基本权益作出了规定？

答：《暂行规定》对超龄劳动者劳动报酬、休息休假、劳动安全卫生、工伤保障作出了明确规定。劳动报酬方面，明确要求及时足额支付劳动报酬，劳动报酬不低于最低工资标准。休息休假方面，明确要求遵守法定工作时间规定和年节纪念日放假办法，一般不安排超龄劳动者加班，安排加班的应当遵守劳动法的有关规定。劳动安全卫生方面，明确用人单位应当安排合适的工作岗位和劳动强度，进行安全生产和职业卫生的教育和培训。工伤保障方面，明确用人单位应当按照国家规定为超龄劳动者参加工伤保险等。

问：超龄劳动者能否继续参加职工养老保险？如何缴纳？

答：按照现行政策规定，参加职工基本养老保险的个人，达到法定退休年龄时累计缴费不足最低缴费年限的，可以缴费至满最低缴费年限，按月领取基本养老金。为更好保障超龄劳动者权益，《暂行规定》明确规定，需延长缴费的超龄劳动者，可以个人身份继续缴纳养老保险费；经与用人单位协商一致，用人单位也可为其缴纳养老保险费，个人应当缴纳的养老保险费由用人单位代扣代缴。同时，社会保险经办机构也会进一步优化经办公共服务，畅通信息查询渠道，为延长缴费人员提供清晰指引，提供更加高效便捷的参保缴费服务。

问：超龄劳动者哪些权益受到侵害，可以向人力资源社会保障行政部门投诉？人力资源社会保障部门如何处理超龄劳动者的投诉？

答：依据《劳动保障监察条例》第九条第二款和《暂行规定》第二十条，超龄劳动者认为用人单位违反《暂行规定》第九条第二款、第十一条、第十二条规定，侵犯其劳动保障合法权益的，有权向人力资源社会保障部门投诉。人力资源社会保障部门收到超龄劳动者的投诉，应当依照《劳动保障监察条例》的有关规定进行查处，对用人单位的违法行为，依照《中华人民共和国劳动合同法》第八十五条第（一）项至第（三）项的规定追究法律责任。

问：超龄劳动者与用人单位发生劳动争议，如何处理？

答：对《暂行规定》明确的劳动报酬、休息休假、劳动安全卫生、工伤保障事项的争议，当事人可申请调解或者仲裁，对仲裁裁决不服的，可以向人民法院起诉。对其他事项的争议，当事人可以直接向人民法院起诉。我部将会同有关部门加强办案指导，指导各级调解仲裁机构统一受理范围、规范法律适用、提升服务标准，依法为超龄劳动者提供高效便捷维权服务。

七、国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会发布《旅游规划通则》

（一）链接

<https://openstd.samr.gov.cn/bzgk/std/newGbInfo?hcno=41BE59480DC8F09A2D6E6EABA3001C5E>

（二）官方解读

一、修订背景与必要性

2003年发布的《旅游规划通则》（以下简称《通则》）实施二十余年来，在提升我国旅游规划总体水平、推动旅游业持续健康发展等方面发挥了重要作用。近年来，随着“多规合一”和国土空间规划体系的建立，《中共中央国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》对专项规划作出了新的明确要求。同时，进入新发展阶段，旅游业发展形势发生深刻变化。加快建设旅游强国、推

动旅游业高质量发展、推进文化和旅游深度融合发展，以及更好满足民众多样化、品质化旅游消费需求等，都为旅游规划编制工作带来了新挑战。因此，修订完善《旅游规划通则》十分必要。

本次标准的修订旨在贯彻落实《中共中央国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》精神，依据《中华人民共和国旅游法》有关规定，通过完善各类旅游规划的编制程序和技术要求，进一步规范旅游规划编制行为，全面提升旅游规划的科学性，切实发挥规划的引领作用，推动旅游业转型升级和高质量发展。下面进行重点条款解读：

新标准分为9个章节，分别规定了范围、规范性引用文件、术语和定义、总体原则、旅游规划类型、旅游规划编制程序、旅游发展规划、旅游区规划、旅游规划评审等方面内容。

1. 范围：新标准确立了旅游规划编制的总体原则，划分了旅游规划类型，规定了旅游规划编制程序及旅游发展规划、旅游区规划编制和旅游规划评审的技术要求。

新标准适用于各级旅游发展规划及各类旅游区规划编制及修编。其他旅游相关规划可参照使用。

2. 术语定义：新标准对原标准术语进行了精简，保留了“旅游发展规划”“旅游区”“旅游区规划”等三项术语，

并对其定义作了进一步明确和规范。

3. 总体原则：将原“旅游规划编制的要求”更改为“总体原则”，增加了以人民为中心、旅游业民生幸福产业定位、社会主义核心价值观、文旅深度融合及量化指标等内容。

4. 旅游规划类型：新标准明确了旅游发展规划的类型包括各级旅游业发展规划、区域性旅游发展规划以及为实现特定发展目标编制的旅游专题规划三类；规定了旅游区规划由总体规划和详细规划构成。

5. 旅游规划编制程序：新标准增加了“规划立项”程序，以规范旅游规划编制的决策行为；将原标准“旅游规划的评审、报批与修编”整合至“旅游规划编制程序”，形成完整生命周期流程；将“前期准备阶段”调整为“调查研究阶段”，更准确反映实际工作内容。

6. 旅游发展规划：新标准从规划任务、规划内容、规划成果三个方面细化了旅游发展规划的各项技术要求。同时，考虑到旅游规划类型的特点，增加了旅游专题规划编制任务的相关要求。

7. 旅游区规划：新标准从总体规划、详细规划两个层次，保持了与旅游发展规划一致的编写结构，即从规划任务、规划内容、规划成果三个方面对规划编制提出技术要求。结合调研过程中发现的规划体例不规范、规划内容参差不齐、规划技术深度不足、规划成果不全等实际问题，新标准加强了

功能分区、用地、基础设施、投资估算等方面的技术要求，明确了必备的图件内容要求，以推动旅游区规划能有效指导旅游区各项建设。

8. 旅游规划评审：新标准增加“评审结论与意见”一节，以进一步规范旅游规划编制评审程序的结论形式与内容。同时，针对实践中较为普遍存在的编制委托事项与要求不明确、各方理解不一致问题，本部分在评审重点、评审结论与意见中，增加了“规划编制协议约定的履行情况”“评审组提出的超出合同规定范围的修改意见和建议，宜由规划编制组织单位与承担单位另行协商解决”等内容，以规范和保护规划编制委托方和承担方的行为责任与权利。

八、青岛市人民代表大会常务委员会公布《青岛市旅游条例》

（一）链接：

http://rdcwh.qingdao.gov.cn/cwhgz_76/lfgz_76/dfxfg_76/t_10566895.shtml

（二）官方解读：

本次修订把握“突出青岛市特色、树立大旅游理念、探索突破性举措”的思路原则，聚焦打造国际滨海旅游目的地，紧密结合我市旅游发展实际，对现行《条例》以规范景区、旅行社和导游为核心的内容进行大幅度调整，进一步突出产业发展促进、海洋旅游引领、新兴业态规范、市场秩序监管，

着力解决资源开发和产业发展不够充分、海洋旅游重点不够突出、新兴业态运营不够规范、市场秩序监管不够有力的问题。《条例（修订草案）》共九章八十三条。

（一）加强规划与资源保护。进一步完善旅游发展规划体系，明确旅游发展规划与其他规划相衔接、相协调原则；明确重大旅游项目、旅游基础设施的用地保障；进一步规范游客服务中心、旅游驿站、停车场及换乘、接驳、自驾等基础设施的规划建设，构建畅通便捷的旅游交通网络；支持公共文化服务设施拓展旅游服务功能；对低空飞行基础设施的规划布局作出规定，为有序发展低空旅游创造条件；进一步明确开发旅游项目和从事旅游经营的资源保护原则和要求，避免资源破坏、无序开发和重复建设。

（二）推动产业融合发展。发挥文旅消费“稳大盘、扩内需、拉增长”的重要引擎作用，依托我市“山海城湾”一体相拥和国家历史文化名城、电影之都、音乐之岛、博物馆之城等自然资源和人文资源优势，鼓励发展山地旅游、历史文化街区旅游、影视演艺旅游、节会赛事旅游、文博旅游、工业旅游、乡村旅游、非遗旅游、研学旅游、康养旅游、低空旅游等，推进“旅游+百业”融合发展；明确鼓励培育旅游消费新业态新模式新场景、激发夜间旅游消费活力的措施；完善上合组织国家旅游城市合作机制，深化旅游国际开放合作。

（三）打造海洋旅游高地。突出青岛现代海洋城市特色，创新设置“海洋旅游”专章。聚焦统筹规划布局，明确全市海洋旅游规划的编制主体和原则，明确旅游码头、停靠站点、浮动设施和下水点的规划建设责任主体和要求；聚焦丰富旅游业态，明确有序推进海岛开发、推动邮轮旅游发展、培育海洋旅游特色品牌的责任主体和基本路径；聚焦规范经营服务，将海上旅游客运、海上旅游运动船艇、海水浴场三部政府规章中行之有效的制度措施上升为法规规定，明确主管部门和运营规范，并对休闲海钓船舶进行规范，明确恶劣天气等突发事件的应急管理措施，推动海洋旅游品质提升。

（四）强化促进服务保障。为提升旅游智慧化服务水平，明确建立全市旅游综合管理服务平台，支持数字化应用场景和智慧旅游项目建设，推动智慧旅游公共服务模式创新；为增强旅游交通协同保障能力，明确道路交通流量调控、合理规划运营路线、加强重要节点接驳联动、适当增加交通运力等措施，明确高峰期和重大活动期间预警信息发布和车辆调控的部门职责；为优化入境旅游环境，规定在入境通关、涉外预定、金融服务等方面提升国际融合度和旅游便利化水平的机制措施；为加强旅游人才培养，明确支持发展旅游职业教育和继续教育、建立完善导游服务质量评价激励机制、加强涉外旅游人才培养等措施，提升旅游服务保障水平。

（五）规范旅游市场秩序。针对不合理低价游、虚假宣

传、强迫消费等突出问题，进一步明确旅行社和导游的执业行为规范，对网络经营旅游产品、包价旅游等进行重点规范；针对涉旅投诉纠纷高发领域，进一步明确餐饮购物场所、旅游民宿、高风险旅游项目的经营规范；针对景区内强行拉客揽客、餐饮购物场所经营者与出租车串通拉客行为，明确处罚措施；针对监管不够有力问题，进一步明确相关部门的旅游市场秩序监管职责，建立完善跨部门联合执法、投诉快速高效处置、突发事件预警处置、社会监督等工作机制，提升旅游市场规范运营水平和监管效能。

第二部分：青岛动态

一、人民银行青岛市分行等 9 部门印发文件推动养老金融助力青岛“中国康湾”建设

（一）来源中国人民银行青岛市分行

（二）链接

<https://mp.weixin.qq.com/s/1wsu8JYPn6LURYMxXKmJRQ>

（三）新闻动态

为深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，深入实施健康优先发展战略，全面落实青岛市推进“中国康湾”建设规划要求，以养老金融助力打造国际一流的湾区型健康城市，近日，人民银行青岛市分行等 9 部门联合印发《关于做实养老金融大文章助力青岛市“中国康湾”建设的意见》。

《意见》共提出四方面、19 条具体措施。一是构建全周期融资服务体系。聚焦健康产业主体建设期、改扩建期以及运营期的全流程融资需求，综合提供多元化金融产品和担保增信措施，以优质高效的全周期金融服务保障项目建设运营。二是打造特色化场景创新生态。结合青岛康复教育、生态疗养等特色资源禀赋，推动“产教融合+科技金融”、“康养旅居+文旅金融”、“健康居住+养老金融”、“银发客群+财富管理”、“适老支付+数字金融”、“外汇服务+跨境金融”等六大特色场景协同，打造康湾特色金融生态。三是拓

宽多元化资金融通渠道。用好服务消费与养老再贷款，加大对养老、健康产业信贷投放。创新地方版政策工具，单列 20 亿元支农支小再贷款额度，重点支持养老产业发展。拓宽债券、股权、供应链等融资渠道，撬动社会资本广泛参与，形成各类金融要素协同支持康湾建设的良好局面。四是加强组织保障。依托青岛市金融“五篇大文章”工作协调机制，统筹推进养老金融支持“中国康湾”建设。

下阶段，人民银行青岛市分行将会同各有关部门，共同推动金融机构落实好《意见》要求，持续加大养老金融供给，全力构建与“中国康湾”产业生态和发展需求相匹配的现代金融服务体系，积极探索养老金融与养老产业协同发展的青岛实践。

二、曾赞荣调研康养产业发展情况并召开工作推进会任刚出席会议

（一）来源青岛新闻（QTV 青岛新闻）

（二）链接

<https://mp.weixin.qq.com/s/Lr39crhyoigkJV9GL3ws-A>

（三）新闻动态

2026 年 5 月 21 日和 22 日，市委书记曾赞荣调研康养产业发展情况，并主持召开工作推进会。他强调，要深入学习贯彻习近平总书记关于健康中国建设的重要论述，发挥青岛

特色资源优势，丰富康养产品和服务供给，加快推动康养产业高质量发展，更好满足人民群众健康生活需求。市委副书记、市长任刚出席会议。

在新华锦康养社区项目，曾赞荣希望企业借鉴先进养老服务运营模式，打造服务功能完备的康养公寓，叮嘱有关负责同志要做好片区规划，优化环境配套，提高康养地产发展水平。在隆海健康产业集团颐养社区项目，曾赞荣鼓励企业依托优良自然环境，精准定位客户群体，推出更具吸引力的“旅居+康养”产品。在国中康健青岛康养项目，曾赞荣希望企业统筹完善临海旅居、专业养老机构、医养结合等功能，为更多适合人群提供康养服务。在瑞源·名嘉汇居家社区养老服务中心，曾赞荣强调要完善社区养老服务体系，提高服务标准化、专业化、智慧化水平。在乐聚智家（青岛）机器人技术有限公司，曾赞荣勉励企业聚焦家庭服务等场景，强化技术攻关、应用训练，不断提升产品竞争力。

今天上午，曾赞荣主持召开工作推进会，听取康养产业发展情况汇报。他强调，青岛拥有良好的康养环境和条件。要坚持科学规划，明确康养产业发展的定位、目标、路径，推进康养社区、养老机构和设施建设，强化信息技术、人工智能等科技赋能，加强场景开放应用，全方位满足康养需求。要加强组织领导，完善工作机制，强化政策支持，脚踏实地、久久为功推进湾区型健康城市建设。

市领导王波、宋明杰、赵胜村、赵燕、解宏劲参加。

三、青岛市政府召开推进全市康养产业高质量发展工作调度会

（一）来源青岛民政

（二）链接

<https://mp.weixin.qq.com/s/wkc-mGo1E97nuLNSo9TbMw>

（三）新闻动态

2026年5月19日，推进全市康养产业高质量发展工作调度会召开，总结前期工作，研究下步任务。市委副书记、市长任刚主持会议并讲话。

会上，有关部门、企业作了汇报。任刚说，养老是重要的民生工程，发展康养能够拉动消费、带动旅游、促进产业。目前，“中国康湾”建设进展顺利，取得积极成效。

任刚强调，要进一步提高思想认识、增强紧迫感，抢抓机遇期，抓紧落地重点任务，不辜负青岛在发展康养产业上得天独厚的优势。要立足康养、增强聚焦度，善于听取企业意见，抓住纲举目张的事项，突出专人专业，强化清单化管理，带动整体工作加快起势。要加大突破、增强实效性，坚持以区别为依据、贯通为方向，区分不同类别项目，推动差异化运营，促进康养与文旅、体育、医疗等资源深度融合；坚持以生产为基础、创新为动能，深化人工智能技术应用，

重点布局康复、陪护机器人、脑机接口和外骨骼等赛道；坚持以场景为资源、政策为支撑，加强协同联动，释放集成效应。当前重中之重的任务，是坚持以产品为抓手、项目为中心，做好特色产品和服务的开发，加快培育引进一批重点项目，以项目产品和服务的新突破，助力康养产业高质量发展。

四、《中国社会报》刊登：绘就山海间的康养旅居新图景

（一）来源中国社会报

（二）链接

<https://epaper.shehuiwang.cn/epaper/zgshb/2026/04/13/A03/story/1066269.shtml>

（三）新闻动态

近年来，山东省青岛市将康养旅居产业作为发展银发经济、深化养老服务供给侧改革的关键一招，围绕“山海康养名城、活力健康湾区”的城市发展目标，全力构建“全域康养、全龄健康”新格局。

强化制度设计、构建产业发展支撑体系

科学的规划与有力的政策是康养旅居产业健康发展的基石。青岛市坚持高位统筹，将发展康养产业置于全市经济社会发展和养老服务体系建设的宏观布局中一体谋划。

在战略规划方面，青岛市将加快发展康养产业列为未来5年民政工作重要任务，特别是康复医疗、康养旅游等细分

领域的培育。2025年9月出台的《青岛市加快推进“中国康养湾”建设三年行动计划（2025—2027年）》将建设“国际康养旅居目的地”确立为重点目标，为文旅与康养深度融合发展注入强劲动力。

在政策保障方面，青岛市打出了组合拳。出台《青岛市养老服务高质量发展三年行动计划（2025—2027年）》，提出增强养老与房地产、医疗、保险、旅游等相关行业的深度融合，鼓励和引导社会资本进入高品质康养社区领域。《青岛市促进银发经济发展增进老年人福祉实施方案（2025—2027年）》聚焦老年旅游产业，提出依托本地山海资源优势，大力发展候鸟式、疗养式等新型旅居养老业态。

政策支持有效激发了市场主体活力。青岛市民政局联合发改、财政、税务等部门，推出涵盖土地供应优惠、贷款贴息、税收减免及专项基金扶持在内的综合性政策包，吸引了中国人寿、通用技术等行业巨头的投资，与本地优秀企业共同构成了涵盖高端养老社区、特色旅居酒店、主题康养度假村的多元供给矩阵。

整合自然资源、绘制全域联动一张图

青岛市独特的“山、海、岛、泉”复合型生态禀赋，为发展特色化、高品质的康养产业提供了资源基础。青岛市民政局牵头，联合多部门将山海生态、田园休闲、都市活力与历史文化特色康养场景有机串联，打造“一湾多景、全域颐

养”的康养旅居综合体，形成特色鲜明的产品矩阵。

依托山海生态，打造自然疗愈场景。位于黄岛区的珠山万年颐养社区，背靠大珠山国家森林公园，拥有 164 套设施完善的养老公寓，2025 年接待老人超万人次；崂山风景区联合周边康养机构，推出集登山、崂山茶道品鉴于一体的“养心之旅”深度体验产品；灵山岛通过系统的适老化改造，建成了 3 处海岛康养基地，推出的“渔家体验+慢病调理”特色项目深受老年人青睐，成为夏季避暑旅居的热点。

深耕田园休闲，点亮乡村颐养生活。即墨区鳌山卫街道鳌角石村将闲置村屋改造为古朴雅致的“供销人家”民宿，并将周边的田地、温泉、茶园等资源串珠成链，让老年人在此认领“一分田”，体验耕种和采摘的乐趣。

彰显都市活力，构建便捷康养场景。市南区发挥主城区医疗资源集中的优势，联动康复大学，依托全市 36 家三甲医院、5 家老年病专科医院，在海滨花园疗养院等机构推出“高端医疗+滨海休闲”融合服务，满足老年人疗愈与度假的双重需求。

挖掘历史文化，丰富旅居康养内涵。八大关、小鱼山等历史文化街区周边的康养机构将老建筑讲解、非遗体验等融入日常服务，让老年人感受青岛这座城市深厚的文化底蕴。

推动产业协同、打造多维赋能经济生态链

康养旅居是串联起银发经济多个领域的关键枢纽。青岛

市致力于推动“康养+旅居”跨界融合发展，通过整合住宿、餐饮、文化、旅游、交通、医养等资源，构建起“资源共享、价值共创、利益共赢”的产业系统，让旅居的价值从单一养老服务延伸至全产业链。

在产业链上游，青岛市推动康养旅居与装备制造、食品研发对接，支持企业研发适老产品。企业研发的海藻多糖康养食品、海洋功能性食品，已进入旅居机构餐饮体；康复大学研发的智能轮椅、移位机等辅助器具，在旅居机构广泛使用。

在产业链中游，青岛市强化“医、养、游、文”等资源的整合与联动，组建旅居康养产业链联合体，建立供需对接机制。2025年，青岛市已与23个城市达成合作意向，并携手中国—上海合作组织科技创新合作中心整合资源，构建跨区域康养旅居网络。青岛国际邮轮母港推出长者定制邮轮产品，联合旅游平台开发“银发专属路线”。

在产业链下游，青岛市依托日益增长的康养旅居需求，在村（社区）养老服务站拓展旅居配套服务功能，有效带动农村剩余劳动力从事餐饮、保洁、向导等工作。莱西市、平度市等地的乡村旅居点目前已带动超过千人在家门口就业。同时，青岛市还通过丰富的旅居场景，深度挖掘“银发消费”潜力。

从山海资源到产业融合，从政策支撑到服务升级，青岛

正以实干之举书写着银发经济发展的新篇章。它一端连接着亿万老年人对美好生活的向往，另一端连接着经济社会高质量发展的澎湃动能。随着“中国康养”建设的深入推进，青岛市将建设成为更具全球吸引力的国际康养旅居目的地，为积极应对人口老龄化、推动银发经济高质量发展贡献“青岛经验”。

五、山海之间的康养新叙事——青岛西海岸新区以体验经济打造健康消费新路径

（一）来源中国信息报

（二）链接

https://mp.weixin.qq.com/s/PlCmnnHHraoG94_EnK8H1g

（三）新闻动态

2026 年 4 月 23 日发布的报道显示，青岛西海岸新区依托山海生态与中医文化资源，以体验经济推动康养产业从服务供给转向体验创造，实现康养消费升级。当地将生态、文旅、康养深度融合，打造沉浸式康养场景，藏马山依托 32 平方公里规划面积、76%森林覆盖率的资源，推出低空飞行与中药温泉结合的体验产品，2025 年冬季推出“汤泉+养生+住宿”一站式服务；杨家山里片区依托万亩生态林发展氧吧疗愈等项目，2024 年以来累计接待游客 60 万人，旅游收入超 1 亿元，推动消费从“观光型”向“参与型”转变。

西海岸新区以政策与模式创新赋能康养产业转型，2025年印发《青岛西海岸新区促进银发经济发展增进老年人福祉实施方案（2025-2027年）》，锚定2027年打造北方康养医疗旅居目的地目标。全区推行“1+N+6”居家社区养老服务模式，已建成养老服务中心、驿站328处，签约老人6.59万人，服务总量突破660万人次；同时推进智能护理机器人、可穿戴设备研发应用，华大健康项目构建全周期健康管理闭环，实现产业从“卖床位”到“卖场景”的升级。

新区聚焦大众普惠，推动康养服务从“养得老”向“过得好”提升，创新多元筹资机制，实现老年人最低1元就餐，目前助餐服务覆盖7.3万人，累计服务531.3万人次。当地持续融合医疗、养老、文旅业态，完善智慧康养文旅布局，加速融入青岛市“中国康湾”战略，全力打造“银发乐土、康养新区”，为全国康养产业高质量发展提供实践样本。

六、青岛市康养领域具身智能机器人暨智能康复类产品训练验证中心二次招募公告

（一）来源青岛民政

（二）链接

<https://mp.weixin.qq.com/s/iHuIZ06Bg3nIrhsuT8wypw>

（三）新闻动态

为深入贯彻积极应对人口老龄化国家战略，推动新质生

产力赋能养老、康复、助残事业发展，助力我市“中国康湾”建设，青岛市民政局建设运营青岛市康养领域具身机器人暨智能康复类产品训练验证中心。在首次招募成功运行基础上，为进一步扩大场景开放、集聚优质资源、推动产品迭代和市场化应用，市民政局、市卫生健康委、市残联联合面向社会开展第二次公开招募。

中心于 2026 年 1 月底正式建成运营，依托 9600 平方米实景场地和全链条真实康养场景，搭建“训练测试、功能康复、数据共享、标准验证、市场推广”全链条服务体系。首次招募已吸引 45 家企业、217 台（套）产品入驻，汇聚海尔、海信、国华、青城、强脑科技、哈工天愈、泽普等一批国内外及本地优质企业，形成较为成熟的产品实训、验证、转化生态。为进一步丰富产品类型、提升应用实效，现开展二次招募，欢迎各类市场主体携产品入驻合作。

第三部分：典型案例

一、文化和旅游部公布旅游市场强制消费问题典型案例 (2026 年第二批)

(一) 链接

https://www.mct.gov.cn/whzx/whyw/202605/t20260502_965683.htm

(二) 内容

“纠治旅游行业导游乱象、强制消费等问题”整治工作开展以来，各地文化和旅游行政部门充分发挥跨部门协作机制作用，联合公安、交通、市场监管等部门加大执法检查和综合监管力度，依法打击违法违规行为，有力规范旅游市场秩序，维护游客合法权益。文化和旅游部选取了部分典型案例，现予以公布。

案例一：旅行社收取购物回扣案

2026 年 3 月，广西广游国际旅行社有限公司以零团费接待 52 名游客参加旅游活动，行程中安排游客进入桂林市幸福一百生物科技有限公司、桂林市紫色之光生物科技有限公司经营的购物店消费并收取购物回扣，购物店存在夸大宣传保健品功效的行为，导游孟某荣在行程中向游客兜售土特产。桂林市文化广电和旅游局对广西广游国际旅行社有限公司作出警告、没收违法所得、罚款 300000 元、责令停业整顿 5

个月的行政处罚，对直接负责的主管人员曾某萍作出没收违法所得、罚款 12000 元，对其他直接责任人员廖某姣作出没收违法所得、罚款 12000 元的行政处罚，对导游孟某荣作出没收违法所得、罚款 10000 元的行政处罚。桂林市市场监管部门对桂林市幸福一百生物科技有限公司作出没收违法所得、罚款 150000 元的行政处罚，对桂林紫色之光生物科技有限公司作出警告、没收违法所得、罚款 200000 元的行政处罚，公安部门对在购物店强迫游客购物的牛某作出行政拘留 10 日、罚款 3000 元的行政处罚。

案例二：旅行社虚假宣传案

2025 年 7 月至 8 月，烟台市蓬莱区文化和旅游局等部门收到涉及山东唯美国际旅行社有限公司 49 起举报、投诉，反映该公司安排的旅游行程与宣传不符等问题。经调查，山东唯美国际旅行社有限公司在网络平台发布不实旅游宣传信息，实际行程中未按前期宣传、承诺内容为游客提供旅游服务，并要求游客必须参加需要另行付费的游玩项目。在属地公安部门协查下，烟台市文化和旅游局对山东唯美国际旅行社有限公司作出没收违法所得、吊销旅行社业务经营许可证的行政处罚，烟台市蓬莱区文化和旅游局对直接负责的主管人员关某平作出罚款 18000 元的行政处罚。

案例三：购物店冒用品牌案

2025 年 8 月，湖南凯辉国际旅行社有限公司接待游客参

加郴州三日游，行程中安排游客前往资兴市善芝堂大药房购物。善芝堂大药房未取得南京同仁堂药业有限责任公司的授权，却以南京同仁堂作为其对外经营的名称，并在店铺的入口大厅悬挂“南京同仁堂中华老字号”“南京同仁堂区域销售单位”“南京同仁堂指定销售点”牌匾。郴州市文化市场综合行政执法支队将相关线索移送市场监管部门。经调查，善芝堂大药房存在发布虚假广告的行为，资兴市市场监管部门对资兴市善芝堂大药房作出罚款 3000 元的行政处罚。

案例四：旅行社向无经营资质的公司租赁车辆案

2026 年 1 月，哈尔滨市文化广电和旅游局与哈尔滨市公安局交通管理支队、哈尔滨市交通运输局在哈牡高速口开展联合执法时，发现寰宇纵横国际旅行社（山东）有限公司黑龙江分公司涉嫌使用未取得道路运输经营资质的车辆为游客提供交通服务。经调查，寰宇纵横国际旅行社（山东）有限公司黑龙江分公司接待 8 名外籍游客参加“哈尔滨、亚布力、雪乡四天三晚”旅游活动，与旅游者签订的旅游合同未载明住宿和餐饮标准、购物次数等内容，向呼和浩特图哥汽车租赁有限公司租赁车辆为游客提供交通服务，行程中未安排导游全程陪同。经属地交通运输部门核查，呼和浩特图哥汽车租赁有限公司不具有道路运输经营许可证。鹤岗市文体广电和旅游局对寰宇纵横国际旅行社（山东）有限公司黑龙江分公司作出没收违法所得、罚款 80000 元的行政处罚，对

直接负责的主管人员高某强作出罚款 10000 元的行政处罚。

案例五：旅行社安排游客乘坐无资质车辆案

2025 年 3 月，江西云上牧歌国际旅行社有限公司组织 3 名游客参加“五天四晚邂逅江西”旅游活动，向江西亚旅汽运有限公司订购 5 座车辆为游客提供交通服务；组织 4 名游客参加“水墨婺源”旅游活动，向自然人租用车辆为游客提供交通服务。经属地交通运输部门核查，上述车辆均未取得道路运输资质。南昌市文化广电旅游局对江西云上牧歌国际旅行社有限公司作出警告、没收违法所得、罚款 6500 元的行政处罚。

案例六：旅行社擅自转团案

2025 年 11 月至 2026 年 1 月，常德中青国际旅行社有限公司在社交平台投放“哈亚雪五天四晚”“至尊潮汕五天四晚”等旅游产品广告，安排公司客服通过微信与游客联系出行事项并收取定金，在未取得游客同意的情况下安排哈尔滨驴妈妈国际旅行社有限公司、揭阳深度旅游发展有限公司等与游客签订旅游合同，涉及游客 4 批共 19 名。常德市文化旅游广电体育局对常德中青国际旅行社有限公司作出罚款 25000 元的行政处罚，并将常德中青国际旅行社有限公司涉嫌虚假宣传违法线索及证据材料移送市场监管部门核查处置。

案例七：出境保险团引发购物纠纷案

2025 年 10 月，马鞍山市文化和旅游局收到游客投诉，反映其参加某保险代理公司组织的越南芽庄六日游存在购物纠纷问题。马鞍山市文化和旅游局协调公安、交通、金融监管、出入境管理等部门协助调查。经调查，孙某娟在未取得旅行社业务经营许可证的情况下组织 15 名游客参加出境旅游活动。马鞍山市文化和旅游局对孙某娟作出没收违法所得、罚款 10000 元的行政处罚。

案例八：非法网络招徕案

2025 年 10 月，王某斌在未取得旅行社业务经营许可证的情况下，通过社交账号“光头强”发布“长寿山一日游”“三峡四省六日游”“中朝边境五日游”等旅游招徕信息，并招徕、组织 54 名游客赴登封旅游，因购物问题引发游客投诉、举报。在属地公安部门的协查下，新乡市文化广电和旅游局对王某斌作出没收违法所得、罚款 20000 元的行政处罚。

案例九：导游擅自增加购物场所案

2025 年 8 月，导游邓某琦接受贵州飞赢国际旅行社有限责任公司委派为游客提供导游服务。行程中，邓某琦未按照旅游合同约定安排行程，擅自安排游客前往南花苗寨参加购物活动，且未将相关情况告知贵州飞赢国际旅行社有限责任公司。在属地交通运输部门协查下，清镇市文体广电旅游局对邓某琦作出没收违法所得、罚款 5000 元、暂扣导游证 15

日的行政处罚。

案例十：导游私自承揽业务案

2025 年 11 月，洛阳市文化广电和旅游局收到公安部门转办线索，反映白某玲涉嫌违法提供讲解服务。经调查，导游白某玲使用其自制的旅行社派团单获取景区门票，在无旅行社委派的情况下私自为 5 名游客提供讲解服务。洛阳市文化广电和旅游局对白某玲作出没收违法所得、罚款 2000 元、暂扣导游证 15 日的行政处罚。

案例十一：未取得导游证从事导游活动案

2025 年 12 月，刘某国在未取得导游证的情况下，在九华山景区附近招揽游客后，带 3 名游客前往河西商店、西来禅寺、西门古道等地，为游客提供向导、讲解服务，因购物安排问题引发游客投诉。在属地公安部门协查下，青阳县文化和旅游局对刘某国作出没收违法所得、罚款 1000 元的行政处罚。

二、青岛市文化和旅游局公布 2026 年第一批旅游市场处罚案例

（一）链接

http://whlyj.qingdao.gov.cn/hydt/202604/t20260415_10564799.shtml

（二）内容

2025 年以来，青岛市文化和旅游局深入贯彻落实文化和旅游市场整治工作要求，聚焦导游乱象、强制消费等群众反映强烈的突出问题，持续加大执法监管力度，严厉打击侵害游客合法权益、扰乱市场秩序的违法违规行为，依法查办了一批典型案例，现予通报如下：

案例一：旅行社虚假宣传误导旅游者案

青岛某旅行社有限公司在招徕游客过程中，面对游客关于行程购物问题的询问，承诺购物仅限于景区内摊贩，实际签订合同中却明确罗列 4 个购物点。该行为违反《中华人民共和国旅游法》第三十二条的规定。2025 年 7 月，青岛市文化和旅游局依据《中华人民共和国旅游法》第九十七条，对青岛某旅行社有限公司作出没收违法所得 2540 元、罚款 5000 元的行政处罚；对直接负责的主管人员王某另案处理，罚款 2000 元。

案例二：旅行社委派的导游胁迫游客消费案

青岛某旅行社有限公司组织“山东半岛游”期间，委派的临时导游安某因与游客产生矛盾，为泄私愤胁迫游客消费。该行为违反《导游人员管理条例》第十六条的规定。2025 年 11 月，青岛市文化和旅游局依据《导游人员管理条例》第二十四条，对安某作出没收违法所得 1300 元、罚款 3000 元的行政处罚；对委派导游的青岛某旅行社有限公司另案处理，给予警告的行政处罚。

案例三：导游仲某私自承揽导游业务案

导游仲某接受个人委派，在未取得旅行社委派的情况下私自为游客提供导游服务。该行为违反《中华人民共和国旅游法》第四十条的规定。2025年3月，青岛市文化和旅游局依据《中华人民共和国旅游法》第一百零二条，对仲某作出罚款1000元、暂扣导游证15日的行政处罚。

案例四：旅行社以不合理低价组织旅游活动案

山东某旅行社组织14名游客参加崂山旅游，以不合理低价招揽游客，诱骗消费，并通过指定购物场所、安排另行付费旅游项目等方式收受回扣、牟取不正当利益。该行为违反《中华人民共和国旅游法》第三十五条规定。2025年1月，青岛市崂山区综合行政执法局依据《中华人民共和国旅游法》第九十八条，对山东某旅行社作出没收违法所得290元、罚款30000元、责令停业整顿15日的行政处罚；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员分别作出罚款2000元、暂扣导游证15日的行政处罚。

案例五：旅行社安排未取得导游证人员提供导游服务案

山东某旅行社有限公司在崂山风景区仰口游览区，安排未取得导游证的人员为游客提供导游服务。该行为违反《中华人民共和国旅游法》第九十六条规定。2025年10月，青岛市崂山区综合行政执法局依据《中华人民共和国旅游法》第九十六条，对山东某旅行社有限公司作出罚款5000元的

行政处罚；对直接负责的主管人员付某作出罚款 2000 元的行政处罚。

案例六：旅行社对同一旅游团队提出不同合同事项案

青岛某旅行社有限公司在组织同一旅游团队时，根据不同年龄段向旅游者提出不同的合同价格。该行为违反《旅行社条例实施细则》第三十九条的规定。2025 年 3 月，青岛市文化和旅游局依据《旅行社条例实施细则》第六十一条，对青岛某旅行社有限公司作出罚款 1000 元的行政处罚。

今年，青岛市文化和旅游局将持续加大旅游市场执法监管力度，严厉打击涉旅违法违规行为，严肃查办典型案件，切实维护岛城旅游市场秩序和公平竞争环境。各涉旅企业要以案为鉴、引以为戒，严格遵守法律法规，切实做到依法合规经营，共同营造安全放心、规范有序的旅游市场环境。

三、青岛市文化和旅游局公布 2026 年第二批旅游市场处罚案例

（一）链接

<http://whlyj.qingdao.gov.cn/zwxx/202604/t2026041710567366.shtml>

（二）内容

针对旅游合同签订不规范、合同缺项、擅自变更行程、拒绝履行合同等群众反映强烈的突出问题，青岛市文化和旅

游局坚决落实文化和旅游市场整顿工作要求，持续加大执法监管力度，严厉打击侵害游客合法权益、扰乱市场秩序的违法违规行爲。近年以来，全市依法查办了一批违法违规案件，现予以公布。

案例一：旅行社与旅游者签订的旅游合同对游览时间、内容约定不明，引发投诉

青岛齐蜀大地旅行社有限公司在组织游客参加山东半岛旅游时，与旅游者签订的旅游合同未载明《旅行社条例》第二十八条规定的事项。该行为违反了《旅行社条例》第二十八条的规定。2025年8月25日，青岛市市南区综合行政执法局对青岛齐蜀大地旅行社有限公司作出罚款5000元的行政处罚。

案例二：旅行社签订合同缺项严重，引发网络舆情并造成恶劣社会影响

青岛伴你同行国际旅行社有限公司组织游客参加山东半岛“醉美海味四天三晚”旅游行程，与旅游者签订的旅游合同未载明“旅行社的名称及其经营范围、地址、联系电话和旅行社业务经营许可证编号”“签约地点和日期”“旅游行程中交通、住宿、餐饮服务安排及其标准”等多处内容，违反《旅行社条例》第二十八条规定，损害旅游者合法权益，并引发网络舆情，造成恶劣社会影响。2025年8月21日，青岛市李沧区综合行政执法局对青岛伴你同行国际旅行社

有限公司作出罚款 10 万元、责令停业整顿 3 个月的行政处罚。

案例三：旅行社未履行合同约定，造成游客滞留

山东美欧旅行社有限公司组织游客参加“西藏四卧 12 日游”，未按照合同约定为游客购买返程车票，造成游客滞留。该行为违反了《中华人民共和国旅游法》第六十九条第一款的规定。2025 年 12 月 11 日，青岛市文化和旅游局对山东美欧旅行社有限公司作出吊销旅行社业务经营许可证的行政处罚；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员分别作出罚款 17300 元、限制从事旅行社业务 3 年的行政处罚。

案例四：旅行社“甩团”，拒绝履行合同，损害旅游者合法权益

青岛海中旅国际旅行社有限公司与游客签订包价旅游合同，约定提供“云南旅居”项目行程中的住宿和大交通服务。2024 年 4 月 20 日行程中，该公司拒绝旅游者继续跟团乘车，未将当日住宿酒店告知旅游者，致旅游者自行解决当日住宿，构成拒绝履行合同。该行为违反了《中华人民共和国旅游法》第六十九条第一款的规定。2025 年 9 月 28 日，青岛市文化和旅游局对青岛海中旅国际旅行社有限公司作出罚款 30000 元、责令停业整顿 7 日的行政处罚；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员分别作出罚款 2000 元的行政处罚。

案例五：旅行社签订旅游合同未载明法定必备事项

执法人员对玩家甄选（青岛）文旅产业发展有限公司的旅游档案进行执法检查时发现，其与旅游者签订的旅游合同未载明《旅行社条例》第二十八条规定的事项。该行为违反了《旅行社条例》第二十八条的规定。2026年1月28日，青岛市市北区综合行政执法局对玩家甄选（青岛）文旅产业发展有限公司作出罚款5000元的行政处罚。

案例六：旅行社未妥善保存旅游合同及相关资料，保存期限不足两年

执法人员对青岛东西观光旅行社有限公司开展执法检查时发现，其2024年7月组织的“蓝色遐想5天4晚”旅游团队资料不完整，未按规定妥善保存各类旅游合同及相关文件、资料，保存期限不足两年。该行为违反了《旅行社条例实施细则》第五十条第一款、第二款的规定。2024年11月29日，青岛市文化和旅游局对青岛东西观光旅行社有限公司作出罚款2000元的行政处罚。

根据《中华人民共和国旅游法》《旅行社条例》等相关规定，受到吊销旅行社业务经营许可证处罚的旅行社有关管理人员，自处罚之日起未逾三年的，不得重新申请导游证或者从事旅行社业务。

各涉旅企业要以案为鉴，引以为戒，严格遵守法律法规，全面启用2026年版团队旅游合同示范文本，规范签订旅游

合同，完整载明行程安排、服务标准、购物及自费项目等法定必备事项，切实履行合同义务，依法保障游客合法权益。青岛市文化和旅游局将持续加大旅游市场执法监管力度，严查合同缺项、擅自变更行程、拒绝履行合同等违法违规行为，着重处理典型案件，全面维护岛城旅游市场秩序与公平竞争环境，共同营造安全可靠、规范有序的旅游市场环境。

声明

本期刊由青岛市律师协会主办、青岛市律师协会法律顧問专业委员会协办、上海段和段（青岛）律师事务所承办，所有内容均基于公开的政策法规、行业动态及典型案例整理编制，旨在为康养文旅行业相关主体提供专业参考与法律指引。

鉴于法律法规、政策文件具有时效性和变动性，且案例评析仅基于公开案件信息作出专业分析，仅供参考，不构成具体法律意见。对于因使用本期刊内容而产生的任何法律纠纷或损失，青岛市律师协会、青岛市律师协会法律顧問专业委员会及上海段和段（青岛）律师事务所不承担任何法律责任。

本期刊编制过程中，已尽力确保内容的准确性与完整性，但受限于信息来源及收集范围，可能存在疏漏或未及时更新的情况，敬请读者谅解。如需针对具体法律问题获得精准解答，欢迎联系青岛市律师协会法律顧問专业委员会，我们将提供专业的法律服务支持。